

Produktivitetsprogrammets verkställande och verkningar

Statsminister Matti Vanhanens första regering startade statens produktivitetsprogram år 2003 i form av ett åtgärdsprogram. År 2005 beslöt man preliminärt om nedskärningar i antalet årsverken och de förvaltningsområdesspecifika målen för nedskärningarna fastställdes i regeringens rambeslut 23.3.2006. Avsikten var att på förvaltningsområdena genomföra åtgärder som höjer produktiviteten och leder till att statens personalstyrka minskar. Utgångspunkten var att på grund av dessa åtgärder borde personalminskningen inte ha negativa verkningar på skötseln av statens uppgifter och tjänster.

Huvudfrågan vid revisionen var, om produktivitetsprogrammet har verkställts så, att resultatet som helhet i ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet har säkerställts. Resultatet granskades ur perspektiven för produktivitet, lönsamhet och verkningar.

Huvudfrågan besvarades till största delen på basis av casegranskningar som gällde Utbildningsstyrelsen och Tullverket. Dessutom granskades med hjälp av produktivitetsstatistiken hur produktiviteten och dess delfaktorer har utvecklats samt valdes ut fem ämbetsverk som har förbättrat sin produktivitet mer än genomsnittet, och klarlades deras produktivitetsåtgärder.

I belysningen av uppgifterna i statens produktivitetsstatistik har produktiviteten vid de statliga ämbetsverken och inrättningarna utvecklats gynnsamt hos ca 60 procent av ämbetsverken åren 2006-2009. På basis av utredningar som lämnats av de fem ämbetsverk som hade förbättrat sin produktivitet mer än genomsnittet var den goda utvecklingen oftast en följd av ett systematiskt utvecklande av verksamheten. Trots att åtgärder ofta hade planerats och påbörjats redan före produktivitetsprogrammet, erbjöd programmet ett verktyg för deras verkställande. De vanligaste åtgärderna var omorganisering och utkontraktering av funktioner.

Hos Utbildningsstyrelsen och Tullverket, som var föremål för en mer omfattande granskning, hade resultatet inte försvagats väsentligt i och med personalminskningarna, emedan de starkt hade ut-

vecklat sin verksamhet. Båda ämbetsverken hade också verkställt produktivhetsprogrammet på ett ekonomiskt ändamålsenligt sätt, för den reella inbesparingen i personalkostnaderna var större än ökningen av köpta tjänster. Både hos Utbildningsstyrelsen och Tullen framkom emellertid problem som beror på personalminskningen, och som kan försvaga serviceförmågan och de samhälleliga verkningarna.

Som en förtjänst hos produktivhetsprogrammet bör på basis av revisionen betraktas att reduceringsskyldigheten och den styrning som skett med hjälp av anslagen har försnabbat de utvecklingsåtgärder som minskar personalbehovet och överhuvudtaget har åstadkommit ett tryck på att utveckla verksamheten. På grund av karaktären för dess verksamhet hade Tullen bättre möjligheter än Utbildningsstyrelsen att utveckla nya verksamhetsätt och utnyttja elektronisk kommunikation.

Hos Utbildningsstyrelsen har minskningen av ämbetsverkets egna sakkunnigarbetsinsats kompenseras med arbete som utförs i nätverk, som upphandling och med statsbidrag. Risken med sådana nya verksamhetsmodeller är, att arbetets kvalitet inte svarar mot kraven på myndighetsarbete och att tillräcklig uppmärksamhet inte ägnas åt de kostnader som åsamkas statsfinanserna. Från statsfinansiell synpunkt framkom som risker, att användningen av statsbidrag inte övervakas tillräckligt och att man med den minskade personalen inte förmår kontrollera de uppgifter som utgör grund för beviljande av statsandelar lika mycket som förut.

Dessutom observerades vid revisionen, att Utbildningsstyrelsens förmåga att stöda utbildningsarrangörerna vid förverkligandet av reformer, t.ex. förnyande av examensgrunderna, har försvagats. Detta kan senare avspeglats på verkningarna. Vilka effekter personalminskningen har på Utbildningsstyrelsens samhälleliga verkningar är emellertid svåra att spåra och sannolikt skulle de visa sig med fördröjning.

I Tullverkets verksamhet har utvecklandet av den elektroniska kommunikationen spelat en central roll för att servicenivån inte ska sjunka när personalen minskar. I praktiken har Tullen emellertid varit tvungen att skära ner på sin personal och stänga verksamhetsställen före den elektroniska kommunikationen har varit heltäckande i användning, varför servicens tillgänglighet temporärt har försvagats. Dessutom förekom i de elektroniska förtullningscentraler-

nas verksamhet delvis på grund av personalbristen fördröjningar åren 2009 och 2010. Den service som ges vid verksamhetsställena har huvudsakligen hållit de tidtabeller som målsatts för servicen.

I tullövervakningen och kontrollverksamheten har bemanningen under turerna minskat, varför kontroller inte kan göras i samma omfattning som tidigare. I huvudsak har detta ändå inte varit ett problem, för med en utvecklad riskanalys har man kunnat förbättra träffsäkerheten för tullövervakningen och de viktigaste formerna av kontroll. Personalbristen har emellertid kommit till synes i att den synnerligen dyra genomlysningsskannern inte kan användas effektivt, vilket inte är ekonomiskt ändamålsenligt. Inom tullbrottsbekämpningen har personalavgången från centrala tjänster bidragit till att förmågan att klara upp brott har försvagats på senare år.

Som en risk i fråga om Tullen framkom vid revisionen, att man med en minskad personal inte tillräckligt kan ta befattning med från den inre säkerhetens synpunkt skadliga fenomen. Denna risk har redan realiserats så till vida, att man inte förmår kontrollera alla profilerade objekt. Som en mer principiell risk noterades vid revisionen, att om tullövervakningen inte är trovärdig, förbättras den grå ekonomins verksamhetsförutsättningar.

I samband med revisionen utreddes också, i vilken mån ett kundförhållande till ekonomi- och personalförvaltningens servicecentral har inneburit inbesparingar hos kundämbetsverken. Vid revisionen iaktogs, att i övergångsskedet hade kundförhållandet inte ännu inneburit väsentliga inbesparingar i antalet årsverken, emedan den inbesparing i årsverken som uppnåtts vid ämbetsverket var i stort sett lika stor som det antal årsverken som servicecentralen fakturerade. Det bör emellertid märkas, att modellen med servicecentral ännu befinner sig i sitt övergångsskede före det gemensamma informationssystemet tas i användning från och med år 2011.